5D

COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR L'ECONOMIE
ET LE TRAVAIL

Audiences concernant le Projet de loi 161
Loi sur les mines

==========

PRESENTATION ORALE

Mémoire présenté par le Grand Conseil des Cris
(du Québec) et par l'Administration régionale crie

Février 1987

Au nom du Grand Conseil des Cris (du Québec), de l'Administration régionale crie, des neuf (9) bandes cries du territoire de la Baie James, des corporations de village cri et des corporations foncières cries, je désire remercier la Commission parlementaire sur l'économie et le travail de nous avoir permis de présenter un mémoire au sujet du projet de loi 161 qui refond complètement la Loi sur les mines. C'est la troisième fois en quelques mois que nous soumettons à cette Commission parlementaire des mémoires au sujet de projets de loi susceptibles d'affecter nos terres.

Les Cris du Québec comptent près de 10,000 habitants, répartis dans les communautés de Mistassini, Oujé-Bougoumou, Waswanipi, Nemaska et Waskaganish, situées au sud du 52° de latitude nord, et d'Eastmain, Wemindji, Chisasibi et Whapmagoostui, situées au nord du 52° de latitude nord.

Les communautés cries étant situées dans le nord-ouest québécois et la région de Baie James, elles se trouvent donc au coeur d'une des régions minières les plus importantes du Québec. Certaines de ces communautés possèdent déjà les preuves d'un potentiel minier important, et d'ailleurs, plusieurs Cris de Mistassini, Oujé-Bougoumou et Waswanipi ont déjà participé ou participent activement à des activités d'exploration et d'exploitation minière.

A l'avenir, le secteur minier prendra donc une importance accrue dans le développement économique des Cris, soit que les Cris s'associent à des compagnies d'exploration minière existantes pour l'exploration et le développement minier de leur territoire, soit qu'ils créent leurs propres compagnies d'exploration minière à cette fin.

Par ailleurs, les Cris ont traditionnellement été un peuple de chasseurs et de piégeurs, et ces activités constituent encore la base de leur économie et de leur culture.

En 1975, la Convention de la Baie James et du Nord québécois signée avec le Québec, Hydro-Québec, la Société de développement de la Baie James, la Société d'énergie de la Baie James et le gouvernement fédéral, a reconnu aux Cris des droits de propriété sur les terres de la catégorie I, des droits exclusifs de chasse, pêche et piégeage sur les terres de la catégorie II, ainsi que le droit de poursuivre leurs activités traditionnelles sur le reste du territoire de la Baie James, désigné sous le nom de terres de la catégorie III.

En fait, tout le territoire de la Baie James est activement occupé depuis des générations par les chasseurs et piégeurs cris.

Les droits aux minéraux et tréfonciers sont réservés au Québec en vertu de la Convention. Toutefois, aucun minéral ne peut être extrait ou exploité et aucun droit aux minéraux ou tréfoncier ne peut être accordé ou exercé dans les terres de la catégorie I, sans le consentement préalable de la communauté crie qui possède des droits sur ces terres, et sans le versement d'une indemnité convenue pour l'utilisation des terres de cette communauté.

De plus, une autorisation particulière du Québec, conforme aux conditions stipulées par les lois et règlements sur les mines du Québec, est requise préalablement à l'octroi de droits aux minéraux ou tréfonciers sur les terres cries de la catégorie I.

Les chapitres 5 et 22 de la Convention assurent une protection additionnelle au mode de vie des Cris sur les terres des catégories II et III, en y assujettissant les activités minières au respect des activités d'exploitation de la faune qu'y exercent les Cris, et à un régime spécial de protection de l'environnement et du milieu social.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois constitue un traité au sens de l'article 35 de la Loi Constitutionnelle de 1982, et a été reconnu comme tel par la résolution de l'Assemblée nationale portant sur la reconnaissance des droits des autochtones adoptée le 20 mars 1985.

En outre, les lois adoptées tant par l'Assemblée nationale que par le Parlement pour approuver et mettre en vigueur la Convention, contiennent une clause de prépondérance à l'égard de toute autre loi conflictuelle ou incompatible, dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

Je résumerai donc cette introduction en disant que les Cris ont intérêt à se prononcer sur le projet de loi 161 à la fois à titre d'exploitants et de peuple amérindien qui possède des droits particuliers sur un territoire précis, droits qui ont été reconnus notamment par les lois de l'Assemblée nationale et du Parlement, et par la Constitution.

Les questions que soulève notre mémoire sont de trois (3) ordres. Elles ont trait tout d'abord à la nécessité de stipuler la prépondérance des droits reconnus aux Cris par la Convention de la Baie James et du Nord québécois et les lois qui en découlent, sur les droits acquis en vertu de la Loi sur les mines. Elles visent ensuite les problèmes que soulève l'importance de la législation déléguée et des pouvoirs discrétionnaires du ministre. Enfin, elles traitent de diverses considérations d'ordre général, dont la plupart intéressent tous les exploitants.

En ce qui concerne la nécessité de stipuler la prépondérance des droits reconnus par la Convention et les lois qui en découlent, nous estimons que l'Assemblée nationale, afin d'être cohérente avec la résolution qu'elle a adoptée il y a deux (2) ans relativement aux droits des Amérindiens, ne devrait pas adopter le projet de loi 161 avant de s'assurer, d'une part, que ces droits ne pourront d'aucune manière être contestés ou lésés à cause de l'exercice d'un droit minier et d'autre part, que les exploitants désireux de prospecter et d'exploiter des minéraux sur le territoire visé par la Convention connaîtront l'étendue exacte de leurs droits en consultant la Loi sur les mines.

A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler qu'outre la protection offerte aux droits des Cris par la Constitution et les lois approuvant et mettant en vigueur la Convention, la résolution du 20 mars 1985 affirme la volonté de l'Assemblée nationale de protéger, dans ses lois fondamentales, les droits des Amérindiens inscrits dans des ententes comme la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

Dans ce contexte, même si nous n'avons jamais accepté la résolution du 20 mars 1985 parce qu'elle ne protégeait pas adéquatement nos droits, il est étrange que les seules dispositions du projet de loi 161 qui concernent les Amérindiens ne visent qu'à assujettir à l'autorisation préalable du ministre la prospection, le jalonnement ou la désignation sur carte d'un terrain situé dans une réserve indienne ou dans une terre de la catégorie I au sens de la Convention.

On ne retrouve dans le projet de loi aucune référence aux droits des Cris signataires de la Convention, droits dont la prééminence a pourtant été reconnue de diverses façons, comme nous l'avons démontré.

Il est donc essentiel d'insérer, dans le projet de loi 161, une clause de prépondérance de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et des lois qui en découlent, sur la Loi sur les mines, afin que nul ne soit tenté d'empiéter sur nos droits, et que tous et chacun connaissent clairement, par simple consultation de la Loi sur les mines, les limites des droits qu'ils peuvent acquérir sur nos terres en vertu de cette loi.

Nous vous faisons remarquer dans notre mémoire que l'insertion d'une telle clause de prépondérance ne constituerait pas une première, puisqu'on retrouve une clause de prépondérance dans la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune.

Par ailleurs, nous croyons que l'insertion d'une clause générale de prépondérance, bien qu'elle constituerait une nette amélioration par rapport au projet de loi actuel, ne règlerait pas complètement le problème.

Afin d'éviter les litiges et de prévenir les exploitants éventuels des règles qui prévalent, particulièrement s'ils désirent poursuivre des activités minières sur les terres cries de la catégorie I, nous croyons qu'une série de clauses particulières de prépondérance s'imposent dans le projet de loi 161, notamment dans les cas suivants:

- L'accès aux terres qui font l'objet d'un droit minier devrait être subordonné au principe de la prépondérance des droits des Cris reconnus par la Convention et les lois qui en découlent, lorsque le droit minier vise des terres cries de la catégorie I.

- Le projet de loi devrait prévoir, pour chaque activité minière exercée par quiconque sur les terres cries de la catégorie I, l'obligation préalable d'obtenir le consentement de la communauté crie intéressée. On retrouve ce principe à la Convention et à la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec.

- Par ailleurs, l'article 29 doit être amendé afin que l'autorisation du ministre ne soit pas requise lorsque c'est la communauté crie elle-même qui désire prospecter ou jalonner sur ses propres terres. En effet, l'obligation d'obtenir l'autorisation du ministre que l'on retrouve à l'article 29 fait écho à la même obligation que l'on retrouve à l'alinéa 5.1.10a) de la Convention, et cette obligation n'est là que dans le seul but de garantir que le consentement de la communauté crie intéressée, également prévu à cet alinéa, a bel et bien été obtenu. Lorsque c'est la communauté crie elle-même qui désire poursuivre des activités minières, la question de savoir si son consentement a été obtenu ne se pose pas.

- La réserve en faveur de la Couronne pour fins hydro-électriques que l'on retrouve à l'article 62, et qui vise les parties de cours d'eau d'une puissance de plus de 225 kw ainsi qu'une bande de 20 mètres de part et d'autre de ces cours d'eau, ne figure pas parmi les exclusions des terres de la catégorie I prévues à la Convention. Par conséquent, les terres de la catégorie I devraient être exclues de cette réserve.

- Le droit du titulaire d'un claim ou d'un bail minier d'utiliser le sable et le gravier pour leurs activités minières, droit que l'on retrouve aux articles 63 et 103 du projet de loi respectivement, devrait être assujetti aux conditions du consentement de la communauté crie intéressée, lorsque ce droit s'exerce sur des terres cries de la catégorie I.

- Le projet de loi énumère les conditions requises pour qu'un titulaire de droit minier puisse abandonner son droit. En ce qui concerne les droits miniers exercés sur les terres cries de la catégorie I, la communauté crie intéressée aura pu assortir son consentement à l'octroi de ces droits à certaines conditions au moment de l'abandon, par exemple la remise en état des lieux. Pour éviter toute possibilité de litige, les conditions du consentement de la communauté crie intéressée devraient figurer, dans le projet de loi, parmi les conditions à respecter pour que l'abandon d'un droit minier soit accepté, lorsque ce droit s'exerce sur des terres cries de la catégorie I.

- Les conditions pour la recherche de substances minérales de surface sont énoncées aux articles 124 à 133 du projet de loi. En ce qui concerne la recherche et l'utilisation de la stéatite et du gravier sur les terres cries de la catégorie I, il faudrait reprendre dans le projet de loi les dispositions de la Convention qui exemptent les Cris de permis à cette fin.

- En ce qui concerne le bail minier, prévu à l'article 94 du projet de loi, il faudrait préciser que le détenteur de claim ou de permis d'exploration minière sur les terres cries de la catégorie I n'a pas droit automatiquement à un bail minier, même s'il a respecté toutes les dispositions de la Loi sur les mines. Il faut, en outre, que la communauté crie intéressée ait consenti à ce bail, et la communauté crie aura peut-être préféré ne pas poser les conditions du bail minier au moment où elle a consenti à l'exploration. En effet, il peut s'écouler une longue période entre le début de la phase d'exploration et le début de la phase d'exploitation, période durant laquelle les conditions économiques peuvent changer.

- Quant au droit du titulaire du bail minier d'exproprier pour fins d'accès ou d'activités minières, droit prévu par les articles 99, 228 et 229 du projet de loi, il devrait lui aussi être subordonné aux conditions du consentement de la communauté crie intéressée, et l'expropriation devrait se faire selon les lois applicables.

- L'article 206 du projet de loi prévoit que le titulaire d'un droit minier peut couper, sur le terrain qui fait l'objet de son droit, le bois dont il a besoin pour ses activités minières. Dans les terres cries de la catégorie I, ce droit devrait être assujetti aux conditions du consentement de la communauté crie intéressée.

- De même, les articles 230 et 231 du projet de loi prévoient que le titulaire d'un droit minier peut modifier un cours d'eau pour les fins de ses activités minières. Dans les terres cries de la catégorie I, ce droit devrait être subordonné aux conditions du consentement de la communauté crie intéressée.

- Enfin, les articles 307 et suivants du projet de loi prévoient un système d'enregistrement pour les droits miniers. Dans le but d'être cohérents avec les modifications que nous avons proposées, une disposition devrait être ajoutée dans le nouveau chapitre du Code civil prévu sous l'article 308, pour préciser l'obligation d'enregistrer aussi le consentement et les conditions du consentement de la communauté crie intéressée, lorsque le droit minier enregistré porte sur des terres cries de la catégorie I.

Passons maintenant aux problèmes que soulève l'importance de la législation déléguée et des pouvoirs discrétionnaires du ministre.

En ce qui concerne l'importance de la législation déléguée, disons seulement que les articles 18, 286 et 288 du projet de loi, notamment, ouvrent la porte à une volumineuse législation déléguée, tant par décret, arrêté ministériel que par règlement. Il est impossible de connaître toute la portée de la refonte de la Loi sur les mines sans connaître en substance la législation déléguée qui en découlera. Nous avons donc suggéré, dans notre mémoire, que la législation déléguée fasse l'objet d'auditions en commission parlementaire, au même titre que le projet de loi lui-même, et que le projet de loi ne soit pas adopté tant que cette étape consultative n'aura pas été franchie.

En ce qui concerne les pouvoirs discrétionnaires du ministre, mentionnons seulement que le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, est susceptible de pénaliser l'exploitant en ouvrant la porte à l'arbitraire des fonctionnaires du ministère de l'Energie et des Ressources.

A titre d'exemple, nous citerons l'article 51 en vertu duquel le ministre aurait le dernier mot en ce qui concerne la décision d'accepter ou de refuser un avis de jalonnement ou de désignation sur carte. Présentement, la décision du ministre à cet égard peut faire l'objet d'un appel à la Cour Provinciale. Par ailleurs, l'article 76 permet au ministre d'ordonner, pour des motifs d'"intérêt public", la cessation de travaux d'exploration. Il s'agit là d'un nouveau pouvoir, qui permet au ministre de déterminer de façon arbitraire ce que constitue l'"intérêt public". Enfin, l'article 287, qui permet au ministre de déléguer par arrêté l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires "à toute autre personne", nous paraît tout à fait exorbitant. L'exploitant n'a aucune garantie quant à la compétence et à l'impartialité de la personne qui sera ainsi désignée par arrêté ministériel pour s'acquitter d'importantes fonctions décisionnelles en matière de droits miniers.

Pour terminer, nous soulèverons quelques considérations d'ordre général dont la plupart sont susceptibles d'intéresser tous les exploitants.

Nous constatons tout d'abord que l'article 18 du projet de loi permet d'acquérir un claim par désignation sur carte plutôt que par jalonnement conventionnel, sur des territoires qui seront décrits par décret gouvernemental aux fins de désignation sur carte. Bien que nous ne nous opposions pas en principe à cette innovation, nous estimons que les territoires qui pourront faire l'objet de désignation sur carte devraient être précisés dans le projet de loi, puisque l'article 29 laisse entendre que la désignation sur carte pourrait être possible sur les terres cries de la catégorie I. Or, nous nous opposons à ce que la désignation sur carte soit permise sur notre territoire, à moins que nous n'ayons d'abord consenti à une telle mesure.

Par ailleurs, l'article 26 du projet de loi interdit la prospection et le jalonnement sur les territoires classés comme parcs ou réserves écologiques. A cela, il faut ajouter que la Loi sur les biens culturels permet au ministre des Affaires culturelles d'interdire les activités minières sur les biens culturels "classés". En ce qui concerne les biens culturels tout simplement "reconnus", aucune pareille protection n'existe. Comme les Cris sont désireux de protéger leur patrimoine archéologique, nous suggérons que l'article 26 du projet

de loi soit amendé afin de permettre au ministre responsable de la Loi sur les mines d'interdire toute activité minière susceptible de détruire ou d'endommager un bien culturel "reconnu" ou "classé" en vertu de la Loi sur les biens culturels, ou d'autoriser ces activités aux conditions qu'il juge nécessaires à la protection de ces biens.

Quant au système d'enregistrement des droits miniers, nous sommes d'avis que l'utilisation des expressions "registraire", aux articles 43 à 59, et "registrateur", à l'article 308, peut laisser entendre qu'il s'agit de deux modes distincts d'enregistrement. Nous demandons donc une clarification sur ce point.

A l'article 65 du projet de loi, on aurait avantage à préciser quels seront ces "aménagements" dans les terres du domaine public, prévus par règlement. Ce commentaire rejoint les commentaires que nous avons fait ci-dessus à propos de la législation déléguée.

Enfin, nous avons noté que l'article 214 du projet de loi introduit une nouvelle obligation pour le prospecteur, soit l'obligation de remettre chaque année au ministre un rapport provisoire concernant le coût de ses activités pour l'année écoulée et un rapport prévisionnel pour l'année suivante, cela même si ce prospecteur n'a enregistré aucun claim.

Cette obligation nouvelle s'ajoute à l'obligation de produire des rapports finals, que l'on retrouve à l'article 215 du projet de loi. Nous trouvons exorbitantes pour le simple prospecteur les exigences de l'article 214, même si le projet de loi ne prévoit aucune sanction au cas d'une contravention à cette obligation par le prospecteur. Nous demandons qu'on supprime tout simplement cette obligation de produire des rapports provisoires et prévisionnels, en ce qui concerne le prospecteur.

En conclusion, je résumerai nos arguments en affirmant de nouveau que le projet de loi refondant la Loi sur les mines doit stipuler clairement que les activités minières qui s'exercent dans le territoire visé par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, sont assujetties aux droits reconnus par cette Convention et les lois qui en découlent.

Par ailleurs, du point de vue de l'exploitant, les Cris estiment que le projet de loi 161 contient certaines dispositions abusives et confère des pouvoirs discrétionnaires exorbitants au ministre qui sera responsable de l'application de la loi. A cet égard, il y aurait lieu de repenser le projet de loi et de poursuivre la consultation avec les groupes d'exploitants intéressés, si possible en tenant des audiences dans les régions minières du Québec.

Enfin, je terminerai en remerciant les députés de m'avoir écouté, et en les invitant maintenant à ouvrir le dialogue sur le mémoire que nous leur avons soumis.

GRAND CONSEIL DES CRIS (DU QUEBEC)/ADMINISTRATION REGIONALE CRIE

le 19 mars 1987